



La estrategia de seguridad de la Unión en perspectiva española

Félix Arteaga Martín *

Tema: Los ministros de Asuntos Exteriores encargaron en su reunión informal de Castelorizo, el 3 de mayo de 2003, al Secretario General y Alto Representante de la PESG, Javier Solana, que elaborara una estrategia global en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. El Consejo Europeo de Salónica, el 20 de junio de 2003, acogió favorablemente las recomendaciones presentadas en un documento titulado “Una Europa segura en un mundo mejor” y le dio el mandato de desarrollarlo para el Consejo Europeo de diciembre de 2004. El mandato establece que la estrategia global debe reflejar los intereses europeos, además de los intereses de los Estados miembros y de las prioridades de los ciudadanos, de forma que constituya un documento abierto para su debate y actualización. El presente artículo aprovecha la convocatoria a la participación social del mandato para presentar una reflexión personal del autor contrastando su percepción de los intereses españoles y europeos de seguridad sobre la base de discusión de las recomendaciones aprobadas.

Resumen: Este artículo no pretende analizar el documento presentado por el Secretario General y Alto Representante (de ahora en adelante el documento Solana) sino aprovecharlo para comparar los intereses, objetivos y estrategias europeas y españolas de seguridad. Para ello se han contrastado sus líneas maestras con las definidas en documentos españoles similares, echándose en falta una estrategia global de la seguridad española que sistematice y de sentido a las disposiciones de seguridad que hasta ahora se han vinculado a las políticas de defensa y exterior. En segundo lugar, la lista colectiva de nuevas amenazas se centra en el terrorismo, la proliferación, los Estados fallidos y el crimen organizado, excluyéndose algunos intereses y riesgos de seguridad que hasta ahora se consideraban compartidos, por lo que se propone su reintroducción en el acervo común. En tercer lugar, se enuncian como objetivos estratégicos la ampliación de la seguridad europea a su entorno inmediato, contribuir al orden internacional, reforzar la acción multilateral y contrarrestar las nuevas amenazas, unos objetivos estratégicos compartidos con los españoles con los pequeños matices que se indican. Finalmente, el documento desgrana las estrategias de actuación colectivas para que la Unión se convierta en un actor global, comprometido, coherente y capaz de actuar, autónomamente o en colaboración con sus aliados estratégicos. Un diseño ambicioso que precisa algunas aclaraciones respecto a los procedimientos de financiación y gestión de las capacidades comunes para no ahondar el desfase actual entre expectativas y capacidades, entre consumidores y receptores de seguridad.

Análisis: *Las estrategias globales de seguridad en la Unión Europea y en España*

Los ministros de Asuntos Exteriores encargaron en su reunión informal de Castelorizo al Secretario General que elaborara una estrategia global en el ámbito de la política exterior

* Félix Arteaga

profesor de Seguridad Europea en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED.

y de seguridad común y sus recomendaciones discurren por ese cauce, respetando escrupulosamente la divisoria entre la seguridad interior y la defensa. En contra de lo que se califica alegremente como un “concepto estratégico” de la Unión, las recomendaciones de Solana no son tal, sino una estrategia de seguridad, tal y como pedía el mandato y tal y como lo refleja el propio texto que en ningún momento emplea esa calificación. El documento consolida la visión multidimensional, multinivel e integrada de la seguridad que viene desarrollando la Unión en los últimos años. Un concepto marcado por la necesidad de coordinar los distintos instrumentos, actores y procedimientos de gestión ante unos riesgos de seguridad que emergen entre los límites de defensa y el orden público europeos. Pero un concepto de seguridad “blanda”, donde el recurso a los instrumentos militares se disocia del recurso a la fuerza, característico de la seguridad “dura” vigente en los conceptos estratégicos nacionales y de la OTAN para ejercer la defensa colectiva, la disuasión, la imposición de la paz o las intervenciones por razones de humanidad previstas en ellos.

También se le califica, no menos alegremente, como novedoso en el proceso europeo de integración cuando tampoco lo es. No es la primera vez que se acuerda un documento sobre los intereses europeos de seguridad, ya fueran en su sentido más militar y estratégico, se realizó en el seno de la UEO (Unión Europea Occidental), en la Plataforma de la Haya de 1987 o en un sentido más amplio y multidimensional de la seguridad, en el Concepto Común de 1995. La novedad, por tanto, sólo está en que se ha cambiado el marco institucional de la Unión Europea Occidental por el de la Unión Europea y su política europea exterior y de seguridad común.

Las puntualizaciones anteriores no cuestionan la necesidad y oportunidad de la reflexión ni este análisis se dedica al estudio del documento. Por el contrario, se reconoce la validez del documento presentado para articular y sistematizar las iniciativas y capacidades de seguridad dispersas y carentes del marco lógico adecuado. Pero el mandato de Salónica abre un proceso de reflexión y este artículo se aproxima al contenido actual del documento desde los intereses, objetivos y estrategias españolas de seguridad.

La comparación pasa necesariamente por contrastar los contenidos de la estrategia europea del documento con sus homólogos españoles. Sin embargo, esta metodología no es fácil de aplicar porque no hay –al menos en fuentes abiertas– ningún documento oficial que presente una visión sistematizada y global de los intereses españoles de seguridad. Hasta ahora, la estrategia española de seguridad, como todas las de nuestro entorno, ha vivido bajo la dependencia conceptual de la defensa, y la aproximación a los intereses, objetivos y riesgos españoles de seguridad debe efectuarse de forma indirecta. Por un lado, se puede leer entre las líneas de las Directivas de Defensa Nacional que han ido aludiendo a la seguridad progresivamente con mayor intensidad aunque están destinadas a enmarcar la política de defensa. La misma discriminación entre seguridad y defensa se puede realizar tanto en el denominado Libro Blanco de la Defensa de 2000 como en la reciente Revisión Estratégica de 2002. Por otro lado, se puede inferir la estrategia española de seguridad a través de los documentos colectivos suscritos al respecto, ya sea en el marco de la OTAN y sus sucesivos conceptos estratégicos, o a los elaborados en el marco de la descartada UEO. Pero, a partir de ahí, no hay documentos oficiales de Asuntos Exteriores o de los órganos superiores de la defensa que estructuren una política de seguridad diferenciada aunque, desde luego, no faltan manifestaciones fragmentarias y coyunturales de los responsables de Exteriores o del Presidente de Gobierno. Al igual que ocurre en la Unión, se carece de una elaboración conceptual que diferencie los intereses y objetivos españoles de seguridad respecto a los de defensa. No se trata de otorgar ahora a la seguridad el protagonismo excluyente que ha tenido la defensa sino de romper la inercia de fusión y confusión que tanto han perjudicado el discurso conceptual de ambas.

Si esto es así, el ejercicio de reflexión propuesto por el Consejo Europeo de Salónica tendría una primera lectura española: la necesidad de elaborar una estrategia española de seguridad que permita su identidad hacia el interior y su proyección al exterior para influir en la definición de los intereses europeos. Una tarea que parece indicada para el Consejo de Política Exterior, creado en la Directiva de Defensa Nacional de 2000, o para el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional propuesto en la reciente Revisión Estratégica de 2002.

Los intereses y riesgos, compartidos o no, de seguridad

Un documento de seguridad debería empezar por fijar los intereses que se pretenden preservar. En el caso de la Unión, el documento no aporta un listado de intereses ni su jerarquía o una remisión a los tratados. Probablemente se considera innecesario dada la coincidencia de las constituciones nacionales y a que los intereses estratégicos se deciden por unanimidad en el Consejo Europeo, con lo que ningún Estado miembro aceptará que se adopten intereses comunes contrarios a sus intereses nacionales. Pero no estaría de más incluir una alusión a los intereses vitales para la supervivencia, los valores y el orden internacional tal y como hacen la Revisión Estratégica y el artículo 193.2 del proyecto de tratado constitucional aprobado en la Convención. Por otro lado, el mandato del Consejo determina, con buen criterio, redactar un documento que permita su adaptación a los cambios de seguridad del futuro, lo que seguramente se conseguirá recurriendo a la cláusula de flexibilidad ya utilizada en los tratados de la Unión para adaptarse a las nuevas situaciones, con lo que la única cautela sería la de preservar el mecanismo de decisión por unanimidad para asegurar los intereses nacionales en cada cambio.

Si se compara el contexto europeo de seguridad del documento Solana con el Concepto Común aprobado en Madrid, bajo presidencia española de la UEO, por sus 27 Estados miembros, se observa que el sol de Salónica ha alumbrado poca novedad. Los “nuevos” riesgos de ahora como el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva y el crimen organizado, también se incluyeron en el inventario de 1995 con los pequeños matices derivados de las secuelas del 11-S, por lo que su inclusión actual debe seguir atendiendo a los intereses españoles igual que entonces. De hecho, el terrorismo y la proliferación se registran también como amenazas nacionales en la Revisión Estratégica, a diferencia de los estados fallidos y el crimen organizado, a los que no se alude, y de los intereses económicos europeos, que figuraban en el Concepto Común a 27 y ahora que prácticamente desaparecen.

Respecto a los estados fallidos, su colapso no sólo potencia los conflictos armados y la actuación del crimen organizado como señala el documento, sino que también tiende a provocar desplazamientos masivos de población que sí son considerados por la Revisión Estratégica como un riesgo de seguridad. El documento Solana menciona la posibilidad de que se produzcan en el futuro desplazamientos masivos por problemas medioambientales o que se incremente el tráfico ilegal de seres humanos por el crimen organizado pero no prevé que las crisis económicas o políticas vinculadas o no al desmoronamiento de los estados genere flujos masivos e incontrolados de refugiados, tal y como lo hacía expresamente el Concepto Común. Un criterio que sería interesante restaurar en el inventario de amenazas europeas para un Estado-frontera de la Unión como España.

En cuanto al crimen organizado se refiere, el documento Solana es bastante restrictivo porque sólo se refiere a él como problema si está vinculado con estados fallidos y no tiene en cuenta la naturaleza transnacional del crimen organizado. El Concepto Común tenía una visión más nítida de los delitos transfronterizos como fuente de riesgos para Europa y aludía a los tráfico ilícitos de armas, narcóticos y sus conexiones terroristas

como riesgos explícitos de seguridad. La restricción señalada puede estar motivada por la voluntad de separar la seguridad exterior e interior que impregna este documento. Pero esa separación, incomprensible en un entorno de globalización como el actual, puede invalidar el concepto en desarrollo para hacer frente a todos los riesgos cuya separación externa e interna es artificial, caso del terrorismo, los ataques cibernéticos calificados como riesgo de seguridad por la Revisión Estratégica o el contrabando de materiales radioactivos recogido en el Concepto Común. Según lo anterior, se debería ampliar el nivel del crimen organizado como riesgo europeo de seguridad y corregir el diseño actual para evitar la compartimentación de la seguridad.

Además, se debería modificar la calificación semántica del terrorismo porque el documento Solana menciona como amenaza el "terrorismo internacional" y restringe su acción a la lucha contra el "nuevo" terrorismo, al que desmarca del "clásico". El Gobierno ha mantenido la línea semántica de suprimir los calificativos al terrorismo para evitar, precisamente, que calificaciones como la del documento reduzcan la movilización internacional en la lucha contra ETA. La discriminación artificial desbarata el consenso establecido tras el 11-S, desvincula la política exterior y de seguridad de la lucha contra el terrorismo, cuestiona la aplicación de la cláusula de solidaridad prevista en el proyecto constitucional y subestima el riesgo de seguridad que el terrorismo "clásico" representa para la sociedad europea.

Finalmente, se echan de menos algunos riesgos que, al menos en 1995, afectaban a los intereses españoles de seguridad: la protección de sus nacionales en el extranjero y los daños medioambientales a gran escala. Si entonces preocupaba la seguridad de los ciudadanos en el mundo y su rescate se convirtió en una de las misiones Petersberg, ahora sólo preocupa su seguridad como objeto de ataques terroristas. Si no se restaura la versión original, será difícil explicar a los ciudadanos españoles, residentes o no en zonas de conflicto, que la Unión se interesa por la seguridad de poblaciones en riesgo en Congo o Timor-Este y que no tiene previsto ocuparse de los ciudadanos europeos. En cuanto a los riesgos medioambientales, simplemente no figuran entre las recomendaciones de Salónica, lo que representa un paso atrás en la definición de los intereses españoles respecto a los recogidos por el Concepto Común, que comprendían algunos tan de actualidad como el transporte de petróleo, la seguridad de los reactores nucleares o el almacenamiento de residuos tóxicos, por no hablar de la posibilidad de que –como señala la Revisión Estratégica– sean objeto de atentado las instalaciones nucleares o medios militares de propulsión o armamento nuclear. Parece lógico pensar que el debate en curso acabará incluyendo estos riesgos tan evidentes en la estrategia global de seguridad, pero, por si acaso, se debería contribuir a su reivindicación.

Los objetivos estratégicos, prácticamente compartidos

Sean nacionales o europeos, los objetivos estratégicos son aquellos que garantizan la consecución de los intereses. El documento Solana enuncia como objetivos estratégicos: extender la zona europea de seguridad, consolidar el orden internacional y hacer frente a las amenazas.

Desde la perspectiva española, la periferia europea entra dentro de sus ámbitos geográficos prioritarios. Los Balcanes, el Mediterráneo, Oriente Próximo y, con menos intensidad, los territorios al este de las fronteras tras la ampliación, son objeto de interés español preferente, aunque no se descarte actuar en cualquier lugar del mundo. La Unión Europea se presenta a sí misma como un actor global, por lo que a diferencia del Concepto Común a 27, no considera ya necesario enumerar los escenarios regionales de intervención salvo el del entorno inmediato. Dado que los objetivos estratégicos se deciden en el Consejo por unanimidad, convendría aclarar si definido un objetivo estratégico, como el de lucha contra el terrorismo, sus casos concretos de actuación también se decidirían por unanimidad, caso por caso, o se les aplicaría los

procedimientos por mayoría previstos para mayorías cualificadas, ya que la abstención o la oposición a las decisiones comunes tienen un coste político elevado para los intereses nacionales.

Aunque no hay una lista geográfica sistemática, el documento Solana aparece salpicado de áreas de conflictos que abarcan todo el globo salvo la latinoamericana. Una ausencia que perjudica los intereses españoles en la medida que ese es otro espacio de interés prioritario para la proyección exterior española y que presenta niveles de riesgo incluso superiores a las de otras zonas que se citan. El interés nacional en estrechar las relaciones euro-latinoamericanas y en implicar a la Unión en la resolución de los conflictos centroamericanos o en la estabilización colombiana, no puede quedar al margen de una referencia estratégica. Se precisa no sólo porque muchos estados europeos tienen intereses de seguridad en la zona, tal y como reflejaba expresamente el Concepto Común a 27 o porque la propia Unión ya ha participado en iniciativas de estabilización regional, sino porque su omisión puede transmitir la sensación de que el espacio americano queda fuera de la acción estratégica europea y reservado a la proyección estadounidense.

Respecto al refuerzo del orden internacional, el documento no aclara muy bien si su acción en las organizaciones multilaterales consistirá en potenciar su autonomía o en subrogarse en sus obligaciones de seguridad, y si esta colaboración será automática o caso por caso, con o sin mandato. La indefinición deja a cada Estado miembro en libertad de aplicar su enfoque particular del multilateralismo, pero la interpretación oficial y social española de la contribución a las distintas organizaciones y campos del orden internacional coincide con los objetivos del documento. También coincide con la voluntad de hacer frente a las amenazas donde se produzcan, en diversificar los instrumentos de intervención y en hacerlo cuanto antes, aunque la traducción española del término "pre-emptive/engagement/engagement préventif" por "comprometerse a tiempo" no traduce la letra y el espíritu "preventivo" que encierra la redacción original.

Las implicaciones particulares y colectivas

La consecución de los objetivos estratégicos puede alcanzarse mediante varias estrategias, sobre cuyos costes y expectativas deben pronunciarse los responsables nacionales y europeos. Las estrategias contempladas en el documento Solana buscan intensificar la actuación, coherencia, capacidad y colaboración de la Unión con otros actores internacionales, lo que significa pasar de una actitud timorata y reactiva a otra de un perfil más comprometido y urgente. Una postura ambiciosa que en un contexto de seguridad tan turbulento como el descrito requiere un gran esfuerzo de voluntad, coordinación y medios, que siguen siendo el talón de Aquiles de la Unión, sobre todo si se aspira a una acción global autónoma.

La experiencia europea muestra un desfase entre los compromisos políticos y los recursos asignados, tanto en el plano nacional como en el europeo, ya que los recursos y capacidades son un bien escaso. El interés de las estrategias nacionales conduce a que las colectivas complementen aquellas actuaciones donde los Estados no llegan, pero si no se dota a la Unión con recursos propios, el coste de la proyección internacional acabará agravando —en lugar de aliviando— las cargas nacionales de seguridad. Una apuesta tan decidida por el protagonismo internacional de seguridad no se puede materializar sin establecer una vinculación entre compromisos y capacidades nuevas, identificando las capacidades, responsables y plazos para dotar a la UE de los instrumentos necesarios. El listado de capacidades a conseguir no sólo incluye los de naturaleza militar, cuyas dificultades son de todos conocidas, sino los de naturaleza policial, económica, diplomática y de inteligencia cuya escasez es mucho más acuciante que los primeros ya que están invertidos —y desbordados— por los intereses nacionales de seguridad.

Una estrategia común de seguridad que no incluya una programación de compromisos y recursos comunes corre el riesgo de dejar la política de seguridad en manos de los que quieran tomar parte en la operación. El documento Solana menciona que quienes ponen en riesgo la seguridad europea deben saber que hay un precio a pagar por ello, pero no dice a los ciudadanos europeos que su seguridad también tiene un precio. Mientras la seguridad colectiva siga siendo gratis y no se impongan criterios de convergencia que eviten el consumo gratuito de seguridad, los productores de seguridad tratarán de obtener contrapartidas que compensen sus contribuciones. Por lo tanto, o se progresa en la solidaridad, dotando con recursos comunes las capacidades etiquetadas como europeas, o se corre el riesgo de retroceder hacia la nacionalización de los intereses, objetivos y capacidades de seguridad. De ahí la necesidad de identificar claramente ante la sociedad europea qué capacidades contribuyen a su seguridad, para facilitar a los Estados miembros justificar ante sus opiniones públicas los esfuerzos adicionales y evitar que se carguen a la seguridad europea partidas de gastos destinados a cubrir compromisos de defensa nacionales. Mientras no se establezca un sistema de reparto solidario, el interés español debe ser maximizar el valor de cambio de sus contribuciones y evitar que se desvíen recursos colectivos en iniciativas particulares.

Conclusiones: La redacción final debe preservar los intereses nacionales y hacerlos compatibles con los europeos, de acuerdo con la naturaleza intergubernamental de la política exterior y de seguridad común. De lo expresado anteriormente se deduce que la definición de la estrategia global de seguridad europea, en su estado actual, coincide sustancialmente con los intereses, objetivos y estrategias nacionales, aunque este análisis también presenta algunas sugerencias para mejorar su grado de coincidencia. Además, parece necesario aprovechar la oportunidad para elaborar una estrategia española de seguridad.

La definición de la estrategia global debe efectuarse en el marco del debate sobre el marco constitucional de aplicación, ya que la puesta en práctica de la estrategia se hará con los procedimientos y actores aprobados por la Conferencia Intergubernamental en curso. La protección de los intereses nacionales de seguridad obliga a preservar la unanimidad como procedimiento para decidir intereses y objetivos de seguridad compartidos, mientras no se demuestre la solvencia de los procedimientos mayoritarios que progresivamente ocupen el espacio compartido de seguridad. La responsabilidad de la seguridad es hoy por hoy –incluso tras la Convención– sólo exigible a los gobiernos y esa responsabilidad se extiende a las decisiones colectivas, por lo que debe poner esa responsabilidad al abrigo de mecanismos restringidos de decisión que impongan intereses, objetivos o acciones de seguridad contrarias a los intereses nacionales.

En su estado de elaboración actual, la estrategia europea de seguridad no da cobertura a intereses nacionales de seguridad tan relevantes como la protección de los ciudadanos españoles en el extranjero, los desplazamientos masivos de emigrados hacia sus fronteras o algunos riesgos transnacionales como los medioambientales, el crimen organizado o los intereses económicos. La definición conceptual del terrorismo va contra la estrategia española de comunicación y su esfuerzo –prolongado y en solitario– para movilizar la cooperación y la solidaridad europea. El documento debe recoger una referencia latinoamericana entre sus escenarios de conflicto para ganar globalidad y porque Cachemira no puede preocupar más que Colombia. Finalmente, el documento no debe acentuar el desfase entre expectativas y capacidades que alimenta el euroescepticismo y limitarse a proponer una visión ambiciosa de acción global para la Unión sin identificar, dotar y programar previamente los recursos comunes necesarios para garantizarla.

Félix Arteaga
profesor de Seguridad Europea en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED. Para el texto del documento, ver
<http://ue.eu.int/pressdata/ES/reports/76261.pdf>